

Le Garanzie a sostegno della finanza pubblica ¹

La Corte dei conti è uno dei principali strumenti che la Costituzione e le leggi della Repubblica apprestano per la tutela della finanza pubblica.²

Ciò significa che attraverso le sue funzioni di controllo e di giurisdizione si pone realmente al servizio dei cittadini ed è essenziale che questi percepiscano l'Istituto nella sua complessità ma unitarietà di funzioni come uno strumento di difesa insostituibile per la comunità per dare attraverso le funzioni di controllo la garanzia a tutti i cittadini contribuenti che la parte di ricchezza da loro versata mediante le imposte sia usata per sopperire ai bisogni della collettività, con la massima efficacia ed economicità possibile ed attraverso la propria funzione giurisdizionale apprestare un forte elemento di contrasto ad un uso del pubblico denaro destinato a fini di arricchimento personale.

Il precetto costituzionale che pone la Corte a presidio dei conti pubblici e del loro corretto utilizzo è elemento essenziale in una prospettiva di buon governo e per questo forte è stata l'esigenza, in anni di difficile congiuntura economica, di rafforzare gli strumenti di verifica e di controllo della spesa pubblica.³

Le riforme dei controlli della Corte dei conti e delle sue funzioni giurisdizionali sono nate dalle riforme organiche del 1994 e del 1996 e esprimono una costante attenzione del legislatore e del governo acchè i compiti di istituto possano essere realizzati al meglio.

¹ Relazione svolta in occasione del convegno " Le garanzie a sostegno della finanza pubblica", tenutosi a Milano il 26.06.2007 all' auditorium G. Gaber presso il palazzo della regione

² Tullio Lazzaro, Presidente della Corte dei Conti, in occasione del suo discorso di assunzione delle funzioni di Presidente della Corte dei Conti il 12.04.2007

³ Così si è espresso il Presidente del Consiglio sempre in occasione dell' insediamento del Presidente della Corte dei Conti il 12 aprile 2007

In taluni casi si è trattato di misure speciali ed all'apparenza meno coordinate calibrate sull'esigenza di dare un segnale importante di contenimento di alcune categorie di spese per lo più discrezionale.

In altri casi si è dato corpo ad interventi organici e di realizzazione finalizzati a perfezionare il sistema dei controlli e della giurisdizione, integrando le diverse competenze e responsabilità istituzionali.

La scelta dell'ultima finanziaria specificamente (473: previsione che i programmi di controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche non territoriali svolti dalla Corte dei Conti siano stabiliti sulla base delle priorità preventivamente deliberate dalle Commissioni parlamentari) afferma, come avviene nei rapporti con gli enti locali, il valore essenziale di una sinergia tra controllo della Corte ed organi elettivi e sottolinea il rapporto di ausiliarità della Corte dei Conti con il Parlamento ed attraverso questo con la collettività rappresentata rendendo evidente una finalità preminente del controllo; garantire la trasparenza della gestione e consentire le valutazioni istituzionali del Parlamento e del corpo elettorale.

La Corte dei Conti- ha continuato il Presidente del Consiglio- da oltre 150 anni esercita i suoi compiti di controllo e giurisdizionali: è un istituto che ha dato e che ancora può dare molto al Paese.

Il Governo avverte la responsabilità istituzionale di saper ascoltare le riflessioni sempre puntuali della Corte che giungono a sostegno della sua funzione di indirizzo politico amministrativo e di iniziativa legislativa.

Grande è stato l'impegno degli organi giudicanti e requirenti dell'Istituto che hanno dato e danno equilibrata attuazione ai precetti posti dalla legge per far sì che il timore della responsabilità erariale non si traduca nell'immobilismo degli amministratori con pregiudizio grave al buon andamento dell'agire pubblico.

Veniamo adesso alla domanda sulla attualità e validità della giurisdizione di responsabilità quale strumento di garanzia della finanza pubblica.

Sulla validità in generale di questa giurisdizione non sembrano esserci dubbi. Rafforza, con la sanzione risarcitoria e la relativa prevenzione, gli strumenti posti a tutela del pubblico erario. Sull'esclusività, essere cioè intestata ad un giudice diverso e separato da quello ordinario e l'essere connotata della pubblicità ed obbligatorietà dell'esercizio dell'azione, non sono mancate discussioni.

Allo stato attuale è la migliore soluzione, per i caratteri peculiari della responsabilità amministrativa - contabile che la distinguono nettamente da quella civile soprattutto dopo la riforma introdotta negli anni 1994 e 1996 (che ha previsto la perseguibilità nei casi di dolo e di colpa grave, la limitazione della solidarietà e la trasmissibilità agli eredi, l'esclusione del sindacato giurisdizionale sulle scelte discrezionali), tutte innovazioni che vanno ad aggiungersi ad altre specifiche connotazioni di questo Istituto, quale per eseguire il potere riduttivo.

E' stato detto esattamente a questo riguardo che mentre la giurisdizione civile pone al centro la figura del creditore, tutelandone le aspettative, quella amministrativa contabile pone al centro la figura del debitore, ossia dell'amministratore o dirigente pubblico facendo risaltare l'esigenza del buon andamento dell'amministrazione ed al tempo stesso tutelando gli operatori dai possibili abnormi effetti della responsabilità. Sembra quindi che per tali peculiarità la scelta di attribuire tale giurisdizione ad un giudice specializzato sia la più appropriata.

Ancora più forti sono le ragioni a favore del carattere di *pubblicità* ed *obbligatorietà* dell'esercizio dell'azione, che riteniamo indefettibile, del resto in armonia con la pubblicità di questo tipo di responsabilità.

L'esperienza infatti mostra che, dove l'azione risarcitoria è affidata alla discrezionalità dell'Amministrazione anziché al pubblico ministero, essa diventa casuale e ipotetica, se non addirittura improbabile (si pensi alla effettiva irresponsabilità di amministratori e dipendenti di enti locali nella situazione precedente alla legge 142 del 1990 ed attualmente, al danno ambientale).

Bisogna infine riconoscere che l'esercizio dell'azione da parte di un organo neutrale e indipendente assicura una maggiore garanzia di un'azione imparziale, tutelando gli stessi dipendenti interessati.

Riteniamo insomma che la giurisdizione della Corte dei conti in materia amministrativa e contabile chiuda il sistema delle garanzie, rendendo effettiva la responsabilità degli amministratori e funzionari per danno erariale provocato da comportamenti qualificati da dolo o colpa grave.

In particolare, la giurisprudenza delle sezioni giurisdizionali si misura con le mutazioni dell'ordinamento elaborando principi e massime adeguate al nuovo contesto: ne emerge una disciplina delle responsabilità dei pubblici amministratori sempre più legata alla tutela dei diritti soggettivi dei cittadini e del "buon andamento" dell'amministrazione, ma, al tempo stesso, idonea a circoscrivere, con rigore e con le garanzie proprie del "processo", le figure della responsabilità, assicurando la giusta salvaguardia ai pubblici dipendenti ed amministratori della cosa pubblica.

Riguardo al tema dell'*area d'intervento*, si pone il problema dell'estensione della giurisdizione di responsabilità alle attività di carattere privato che hanno riflessi sulle pubbliche risorse.

La questione ha due aspetti: la giurisdizione nei confronti degli *enti pubblici economici* per atti posti in essere nell'ambito di una gestione imprenditoriale con strumenti privatistici e la giurisdizione nei confronti delle società private che, essendo a totale prevalente partecipazione pubblica, gestiscono pubbliche risorse.

L'area di attività pubbliche sottratta alla tutela pubblica diventa sempre più estesa perché il processo di entificazione delle funzioni pubbliche e di privatizzazione degli enti è sempre più frequente.

Il fenomeno interessa in maniera ancora più estesa gli enti locali quali danno vita ad innumerevoli enti strumentali, denominati *aziende municipalizzate*, equiparate dalla giurisprudenza della Cassazione agli enti pubblici economici e soggette quindi allo stesso criterio di riparto della giurisdizione, ed altresì a *società per azioni*, formate con prevalente e

spesso unico capitale dell'ente locale, con l'effetto della perdita della tutela pubblica dell'erario in settori finanziari sempre più vasti.

Dopo un primo periodo in cui la giurisdizione della Corte dei conti veniva esclusa nei confronti delle società private sotto il profilo soggettivo, trattandosi di enti che non sono inseriti nella struttura amministrativa, e nei confronti dell'attività meramente imprenditoriale degli enti pubblici economici sotto il profilo (che anche potrebbe definirsi soggettivo) del criterio di gestione, recentemente la situazione, normativa e della giurisprudenza, si sta modificando, nel senso di dare risalto alla materia ossia alla gestione di risorse pubbliche.(v.Corte di Cassazione,Sezioni Unite Civ.,ordinanza 22 dicembre 2003, n°19667che ha affermato che sono attribuiti alla magistratura contabile i giudizi di responsabilità amministrativa proposti nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici e da ultimo la recente sentenza Cass, Sezioni unite Civ.1 marzo 2006 n°4511 che ha spostato il baricentro dalla qualità del soggetto, che può essere un privato o un ente pubblico alla natura del danno e degli scopi perseguiti).

Il carattere introduttivo di queste note non consente di approfondire la questione. Ci limitiamo dunque a sottolineare l'esigenza che (anche attraverso l'intervento del legislatore) si superi il criterio soggettivo, riconoscendo che l'attività amministrativa è tale in quanto attenga a pubbliche funzioni e pubblici servizi, ovvero in quanto incida su pubbliche risorse, e non in relazione alla natura dell'ente che la esercita, e che pertanto il pregiudizio economico derivante dall'illecito utilizzo del denaro pubblico nell'ambito di tale attività, non possa essere sottratto,al controllo di una giurisdizione avente ad oggetto la tutela degli interessi collettivi ed all'azione risarcitoria di un organo neutrale e indipendente preposto alla medesima tutela.

Recentemente si è posto il problema- forse enfatizzato eccessivamente - della natura (risarcitoria o sanzionatoria) della giurisdizione di responsabilità. Si riconosce per lo più tuttavia che il problema è molto più apparente che reale, e ciò sembra esatto, perché la funzione di risarcimento del danno non è separata dall'aspetto sanzionatorio o dalla finalità di

deterrente. Senza trascurare la funzione, che ci sembra più significativa anche sotto il profilo morale, della reintegrazione dell'ordinamento giuridico (nella specie, quello contabile).

Prima si è parlato di peculiarità della giurisdizione di responsabilità: essa significa il riconoscimento di caratteri propri, unici, dai quali non si può prescindere senza negare la stessa natura di tale giurisdizione. Ci sembra che il carattere fondamentale, la sua stessa ragion d'essere, sia proprio quello di essere legata al danno patrimoniale ed alla esigenza del risarcimento.

Quanto al tema dei rapporti fra giurisdizione di responsabilità e *controllo*, le due funzioni coesistono da sempre nello stesso istituto e sono esercitate da magistrati che, possono passare da una funzione all'altra (e non c'è stato mai un problema di "separazione delle carriere" ...).

Punti di riflessione possibili sono: le eventuali ragioni di sinergia fra le due funzioni ed i relativi criteri, i mezzi per assicurare una autonomia senza trascurare le esigenze della effettiva tutela delle risorse pubbliche.

In questa prospettiva la Corte dei conti sia dal punto di vista della giurisdizione che del controllo è chiamata ad esercitare un'attività tra le più difficili in relazione all'evoluzione subita dall'ordinamento.

Per rispondere al meglio ai nuovi compiti cui è chiamata dall'ordinamento la Corte dovrà "creare valore all'interno sistema istituzionale".

Che cosa è stato fatto? Cosa si può fare?

Tra i risultati raggiunti sul piano associativo vale la pena di segnalare l'approvazione da parte del Consiglio Direttivo in data 6 marzo 2006 dello schema di disegno di legge delega per il Codice di Procedura per i giudici innanzi alla Corte dei Conti.

Lo schema approvato dal Consiglio Direttivo è stato fatto proprio da diversi senatori del gruppo misto e presentato con la determinazione di Atto Senato 702 giungendo così alla sede parlamentare.

(La necessità di un rinnovato strumento processuale è emersa ormai da tempo, pensiamo per esempio al c.d. invito a dedurre , introdotto 12 anni fa ed oggetto di un lavoro incessante di interpretazione che ancora non è completato).

Altri risultati importanti: il ruolo all'interno del Comitato di Coordinamento tra le magistrature sia per quel che concerne gli aspetti ordinamentali sia per quanto concerne il trattamento economico.

L'abrogazione con decreto legge del comma 1343 sulla prescrizione anticipata nei giudizi di responsabilità amministrativa prima che entrasse in vigore.

Importante anche l'azione associativa svolta per evitare l'inserimento, nel disegno di legge che riforma nuovamente l'ordinamento giudiziario di norme sfavorevoli per il nostro Istituto, fondate sulla separazione delle funzioni di controllo da quelli giurisdizionali.

E' stata scongiurata l'istituzione di una Agenzia di Controllo della spesa locale mentre nella finanziaria per il 2006 si dispone la individuazione di linee guida della Corte dei Conti agli organi di revisione degli Enti locali.

Ancora si segnala la riforma del art.129 cpp che approda alla sede parlamentare alla stregua della quale il P.M. penale dovrà comunicare a differenza di quanto avviene ora, la notizia danni anche quando ritiene di dover chiedere al GIP l'archiviazione.

Ma non vanno sottovalutati i problemi organizzativi e strutturali dell'istituto.

Un problema rilevante è quello dell'attuale limite dell'appello che è ubicato a Roma (e si compone di sole tre sezioni composte da 7 magistrati ciascuna.)E' necessario portare a termine quel processo avviato negli anni novanta , avvicinare il giudice di secondo grado al territorio , eliminare o quantomeno attenuare ritardi ed inefficienze per evitare il riprodursi di una situazione simile a quella vigente prima della istituzione delle Sezioni giurisdizionali di 1° grado su tutto il territorio nazionale. Da una indagine effettuata di recente si rileva che non risultano ancora discussi i giudizi di

responsabilità espletati a fine 2004 dalla Sezione Giurisdizionale Lombardia le cui sentenze sono state appellate.

Le varie componenti associative tutte non hanno mai affrontato detta problematica e si sono limitate a rappresentare l'alto grosso limite dell'appello avverso le decisioni pensionistiche ai soli motivi di diritto ovvero l'altro problema della difformità delle sentenze d'appello -che è anche un problema relativo alle sentenze di 1° grado -ai principi di diritto fissati dalla Sezioni Riunite. Durante la campagna elettorale il programma dell'Unione riguardo alla giustizia amministrativa prevedeva 11 punti poi ridotti a 10, di cui il 5° era intitolato: "decentramento nel territorio della giurisdizione d'appello" ma nessun provvedimento dopo più di un anno è stato adottato finora.

Altro problema alla cui soluzione riteniamo ci si debba impegnare e' quello legato alle Funzione Deliberante affidata non già a Sezioni come avviene oggi, ma a magistrati riuniti in Adunanza generale, come e' previsto per il Consiglio di Stato, in una composizione estratta a sorte (da determinare) per un biennio, con successiva rotazione, così da consentire a tutti i magistrati in pochi anni di partecipare al congresso.

Obiettivi auspicabili anche se attualmente non facilmente prevedibili (in particolare il decentramento della funzione d'appello legata alla riforma del Consiglio di stato) ma meritevoli a nostro modesto parere di essere perseguiti.

Luisa Motulese

Consigliere della Corte dei Conti

Pubblicato su www.contabilita-pubblica.it il 07/07/2007